

Seis tesis sobre el neodesarrollismo en Uruguay

Carlos Santos, Ignacio Narbono, Gabriel Oyhançabal, Ramón Gutiérrez

En este artículo se denomina *neodesarrollismo* al modelo implementado en diversos países de la región cuyas economías han protagonizado un fuerte crecimiento dinamizado por la renta de los bienes comunes¹ (de la tierra a través de productos agropecuarios, de los hidrocarburos y los minerales), donde el estado juega un papel activo instituyendo un nuevo modo de regulación (Harvey, 1998). Este nuevo modo de regulación genera condiciones institucionales para el arribo y permanencia de la inversión transnacional al tiempo que despliega políticas sociales compensatorias de redistribución del ingreso imponiendo algunas condiciones al capital transnacional.

En este modelo, consolidado luego de la crisis neoliberal, conviven procesos con importantes matices, desde aquellos que han instituido nuevos estados (Venezuela, Ecuador, Bolivia) hasta aquellos que suelen autodenominarse como progresistas (Brasil, Argentina, Uruguay). Está claro que cada país guarda sus especificidades históricas y espaciales, y que toda generalización corre el riesgo de simplificar, no obstante nos parece útil recurrir a categorías cuyo carácter explicativo trascienda los límites nacionales.

Las experiencias neodesarrollistas, quizás con la excepción de Venezuela por la alta participación del estado en la economía, tienen como común denominador el despliegue de un proceso de acumulación que articula la reproducción ampliada con la acumulación por desposesión (Harvey, 2007). Harvey conceptualiza la acumulación por desposesión como el proceso contemporáneo de acumulación originaria analizada por Marx (2010), donde el capital abre nuevas áreas y territorios para su valorización a través de (1) la privatización de bienes y servicios públicos y (2) la disolución de comunidades agrarias convirtiendo la tierra en mercancía. Se trata de un proceso violento, con activo protagonismo estatal, que suele estar asociado a la generación de daños irreversibles en la naturaleza.

Para comprender el neodesarrollismo como modelo es preciso dar cuenta al menos de tres aspectos fundamentales que podemos resumir de la siguiente forma:

1. Su ubicación en términos históricos en relación a las etapas del desarrollo capitalista mundial.
2. Su relación con los cambios políticos ocurridos en la última década en América Latina y en Uruguay en particular.

¹ Utilizamos el concepto de *bienes comunes* y no recursos naturales por entender que transformación de los bienes comunes en recursos naturales es propio del proceso de mercantilización de la naturaleza típico del modo de producción capitalista.

3. Su relación con los cambios en la etapa política para el movimiento popular.

En términos históricos ubicamos al neodesarrollismo dentro de la fase o etapa de acumulación capitalista conocida como “capitalismo neoliberal o financiero” que transita desde 1973 al presente (Harvey, 2007), esto es, la fase capitalista donde la hegemonía económica está en manos del capital financiero. La consolidación de este modelo se da en consecuencia en nuestros países en paralelo a la crisis financiera mundial y la necesidad de re-colocación de sus capitales de forma segura, usando los bienes comunes como sustento del proceso.

En términos políticos, el neodesarrollismo se inaugura en Uruguay en el año 2005 con la llegada del Frente Amplio (FA) al gobierno, acompañando los procesos de cambios progresistas en varios países de América Latina. Estos procesos políticos fueron producto de décadas de resistencia al neoliberalismo por parte del movimiento popular.

Por último, el neodesarrollismo significa un cambio respecto del modelo neoliberal iniciado por las dictaduras militares y continuado por los distintos gobiernos de derecha política en América Latina a caballo de los lineamientos del Consenso de Washington (1989). Estos cambios se pueden identificar en tres planos: (1) el papel del estado, (2) la relación gobierno-movimiento popular (forma de dominación política) y (3) la correlación de fuerzas entre clases sociales.

Durante el período neoliberal el estado fue reducido para ampliar el espacio de acción del capital, promovió la privatización de la mayor parte de los servicios públicos, recortó derechos sociales y laborales, llevó a su mínima expresión las políticas sociales y redistributivas e intervino en la economía generando la ficción de la desregulación. La relación del movimiento popular con el gobierno fue de clara confrontación, mientras que la dominación política sucedió bajo diversas formas de represión. El movimiento popular dirigió -con gran legitimidad- el descontento popular hacia un proyecto de superación del modelo que proponía la derecha política, demostrando una amplia capacidad de movilización, de construcción agenda política y promoción de un proyecto alternativo que culminó en el ascenso del FA al gobierno. Este hecho configura el inicio de una nueva etapa.

En lo que sigue, caracterizamos esta nueva etapa que denominamos neodesarrollista, considerando las continuidades y cambios que implica a la etapa neoliberal, a partir de la exposición de seis tesis urgentes. En el final, apuntaremos algunas reflexiones para colaborar en dilucidar en qué medida el neodesarrollismo, en tanto que profundiza el modo de acumulación capitalista en Uruguay y su papel dependiente y subordinado en la división internacional del trabajo, implica un paso superior para avanzar hacia una sociedad poscapitalista.

Tesis 1. El neodesarrollismo profundizó un régimen de acumulación favorable al capital

transnacional que no alteró en lo sustancial el modo de regulación económica forjado durante el período neoliberal.

Partiendo de la idea de modo de regulación (Harvey, 1998) podemos decir que las políticas económicas implementadas por el FA no modificaron, sino más bien continuaron y profundizaron el régimen de acumulación forjado durante el período neoliberal, orientado a dinamizar el crecimiento económico en base a la inversión extranjera directa (IED). En particular no modificó la orientación general de las políticas macroeconómicas ni sustituyó el andamiaje legislativo que montó el neoliberalismo, que fue utilizado como “palanca” para el crecimiento.

Estas orientaciones, macroeconómicas y jurídicas han estado dirigidas a la construcción de un régimen de acumulación basado en las exportaciones de bienes comunes (comomodities) y en la llegada masiva de IED (Mañan, 2013). De 2004 a 2011 la IED creció de US\$ 332 millones a US\$ 2.690 millones, pasando de un 2% a un 6% del PBI uruguayo (Uruguay XXI, 2012), porcentaje que duplica el promedio de América Latina (CEPAL, 2012). El crecimiento de la IED está asociado a las tasas de crecimiento del PBI, que pasaron de un tímido 1,28% durante el período de primacía del Consenso de Washington (1989-2003), a un 6% durante en el período 2004-2011 (Mañan, 2013).

En este marco los criterios centrales de la política macroeconómica del FA, orientada a generar un “clima de inversiones” amigable para los capitales transnacionales, han sido la contención de la inflación, un tipo de cambio flexible, la reducción del déficit fiscal a partir de la simplificación del sistema tributario y la reducción de la evasión impositiva. Las principales diferencias con respecto a gestiones anteriores se han relacionado con el énfasis en la reducción del desempleo y con una gestión del endeudamiento externo que buscó su reducción con respecto al PBI y su re-estructuración en el mediano y largo plazo. En cuanto al tipo de cambio se ha registrado una fuerte apreciación de la moneda en comparación con las economías regionales (en Brasil y sobre todo en Argentina la política cambiaria ha priorizado la competitividad), socavando la posibilidad de impulsar políticas de fomento a la industrialización.

El otro aspecto que permite afirmar que el modelo económico neodesarrollista se asienta en el modelo de acumulación gestado durante el neoliberalismo tiene que ver con el andamiaje jurídico utilizado. El gobierno del FA prácticamente no eliminó ninguna de las leyes señeras del período neoliberal, e incluso ha promovido nuevas leyes que sostienen el régimen de acumulación. Algunas de las principales leyes² que provienen del período anterior son:

- La Ley Forestal (Nº 15.939), aprobada en 1987 por todos los partidos políticos, estableció suelos de prioridad forestal, subsidios y exoneraciones tributarias a las plantaciones

2 Las leyes se pueden consultar en <http://www0.parlamento.gub.uy/palacio3/index1280.asp?e=1&w=1280>

forestales; la ley sufrió una modificación al comienzo de la gestión del FA eliminando los subsidios a las plantaciones, no obstante lo cual siguen vigentes exoneraciones tributarias para el sector.

- La Ley de Zonas Francas (Nº 15.921) aprobada en 1987 con el objetivo de promover las inversiones y las exportaciones a través de un régimen de exoneración tributaria total (con la sólo excepción de los aportes jubilatorios) y de otros beneficios asociados; el gobierno del FA aprobó durante su gestión la Zona Franca de Fray Bentos donde se instaló la planta de celulosa de la ex-Botnia (hoy UPM) y la Zona Franca de Puntas de Pereira donde se está instalando la planta de celulosa de Montes del Plata, publicitada como la “mayor inversión de la historia del país”.
- La Ley Nº 16.223 aprobada en 1991, redujo el plazo mínimo para el arrendamiento de tierras a un año, clave para potenciar el boom agrícola al que asiste Uruguay desde 2003.
- La Ley de Puertos (Nº 16.246) aprobada en 1992 que estableció el régimen de puertos libres.
- La Ley de Promoción y Protección de Inversiones (Nº 16.906) aprobada en 1998 que otorga beneficios fiscales por disposiciones del mismo sistema tributario a las inversiones privadas (Mañan, 2013); el gobierno del FA aprobó un nuevo decreto reglamentario de la ley en 2007, que luego actualizó en 2012.
- La Ley Nº 16.832, conocida como “Marco Regulatorio de la Energía”, aprobada en 1997 que establece que la generación de energía no es un servicio público, quedando su venta o consumo en régimen de libre acceso a los privados. En el marco de esta Ley el gobierno del FA ha impulsado la diversificación de la matriz energética alentando la generación privada de energía eléctrica con fuentes autóctonas y renovables (eólica y biomasa fundamentalmente). Recientemente el gobierno destacó que en los próximos años el capital privado invertirá US\$ 2.000 millones en 20 proyectos de generación de energía eólica (El País, 1/4/2013).
- La Ley de Seguridad Social (Nº 16.713) aprobada en 1995 que creó un sistema previsional mixto (público y privado) con una importante participación de capitales privados a través de las Administradoras de Fondos de Ahorro Previsional (AFAP).

Por su parte las leyes más destacadas que impulsó y aprobó, o pretende aprobar, el FA y van en la senda de consolidar el crecimiento económico en base a la IED son:

- La reducción en el impuesto a las ganancias empresariales de 30% a 25% con la creación del

Impuesto a la Renta de las Actividades Empresariales (IRAE), aprobado en la reforma tributaria de 2007 (Ley N° 18.083), que sustituyó al Impuesto a las Rentas de la Industria y Comercio (IRIC).

- La Ley de Participación Público Privada (N° 18.786) aprobada en 2011, que regula y promueve los contratos entre el estado y el sector privado para la realización de obras de infraestructura y prestación de servicios; la primer iniciativa amparada en esta ley es la construcción de la Unidad de Personas Privadas de Libertad N°1 (una cárcel), donde el privado se hará cargo durante 22 años de los servicios de mantenimiento, limpieza, alimentación, lavandería y venta de artículos.
- La Ley N° 19.046 aprobada a finales de 2012 que habilita la instalación de un puerto de aguas profundas en la costa de Rocha, como plataforma para la exportación regional de mercaderías.
- La propuesta de Ley sobre Minería de Gran Porte, que pretende regular los proyectos mineros que superen las 400 hectáreas y que representen una inversión mayor a US\$ 110 millones. Se trata de una ley que surge a raíz del proyecto de la empresa india Zamin Ferrous conocido como Aratirí, que pretende extraer hierro a cielo abierto para exportar a China; la ley, entre otros aspectos, establece beneficios fiscales (artículo 29) como los que se han concedido a otros megaproyectos, y crea el Fondo Soberano Intergeneracional de Inversión (FSII) para “re-distribuir” parte de la renta minera.

Es relevante destacar las acciones del gobierno que en materia del modelo económico han operado como contra-tendencias parciales y menores en este escenario general. En cuanto a la limitación de concesiones al capital privado destacan la derogación (que entró en vigor en 2012) de la ley que permitía a las sociedades anónimas al portador ser dueñas de tierra, y la eliminación de subsidios directos al sector forestal. Además no se firmaron nuevos Tratados de Libre Comercio (característica principal de la agenda del comercio exterior neoliberal).

Tesis 2. El neodesarrollismo estableció un nuevo modo de regulación social basado en el incremento de derechos y en políticas sociales compensatorias.

El neodesarrollismo implica una ruptura con el neoliberalismo ya que si bien prácticamente no modifica las políticas económicas, altera significativamente los aspectos del modo de regulación relacionados con los derechos sociales y las políticas públicas compensatorias.

El modo de regulación típicamente neoliberal se caracterizó por el intento de readecuar el

estado (el famoso “achique”) a su función más elemental: defensa de la apropiación privada de las ganancias. En particular se recortó el gasto público afectando funciones que había asumido el estado uruguayo para garantizar derechos como salud, educación, vivienda, alimentación; se promovió la flexibilización laboral, no convocando a los consejos de salarios creados por la Ley N° 10.449 de 1943 que establecía la negociación tripartita (trabajadores, patrones y estado). En materia de “achique” destacaron los esfuerzos privatizadores que en Uruguay tuvieron resultados parciales debido a la resistencia popular que evitó la venta de las principales empresas públicas. No obstante, se vendió parte de la aerolínea estatal, se desmonopolizaron los correos, los seguros y la generación de energía y se concedieron frecuencias de telefonía celular a empresas privadas (por mencionar las más significativas).

En el neodesarrollismo el estado asume un nuevo protagonismo en la “compensación social” de los efectos más regresivos del modo de producción capitalista, aumentando el “gasto público social”. En materia de relaciones laborales se convocó a los consejos de salario luego de 15 años, estableciendo pautas claras orientadas a recuperar la pérdida real de salario acaecida durante la crisis 1999-2002 y a mejorar las condiciones de trabajo, en especial en el sector privado (el más desprotegido). Se incrementó paulatinamente el salario mínimo, se aprobaron leyes para proteger a los trabajadores del sector privado más sumergidos y desprotegidos como los trabajadores domésticas y los asalariados rurales. En concreto se aprobó la Ley de Trabajo Doméstico (N° 18.065) en 2006 que regula y protege dicha actividad, y la Ley de 8 horas del trabajo rural (Ley N° 18.441) en 2008, que establece las 8 horas diarias como duración máxima de la jornada laboral, cuando el resto de los trabajadores goza de este derecho desde 1915. Además durante 2005 se aprobó la Ley de Libertad Sindical (N° 17.940) que incrementó la protección de la actividad sindical, duramente perseguida durante el neoliberalismo; y al finalizar el gobierno de Tabaré Vázquez se aprobó una nueva Ley de Negociación Colectiva (N° 18.566) en 2009, que establece la convocatoria obligatoria a los consejos de salarios, no opcional como en la ley anterior.

En materia de protección social, el FA creó en 2005 el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) (Ley N° 17.866) y el Plan de Atención Nacional de la Emergencia Social (PANES) y el Programa de Ingreso Ciudadano (Ley N° 17.869), que permitieron desarrollar una serie de medidas focalizadas en la reducción de la pobreza y la indigencia. Entre estas medidas destaca el Ingreso Ciudadano (transferencia monetaria directa), la Tarjeta Alimentaria, el proyecto Uruguay Trabaja, la creación por ley de las cooperativas sociales, entre otras. Complementaria a estas, desde 2008 el Banco de Previsión Social (BPS) comenzó a implementar un sistema de Asignaciones Familiares (Ley N° 18.227) para niños y adolescentes.

Articulando las políticas de protección social y regulación laboral, el BPS impulsó una serie

de medidas tendientes a reducir la informalidad laboral, de forma de incrementar los derechos de los trabajadores, sobre todo de asalariados privados y cuentapropistas sin local.

En materia sanitaria, el FA creó en 2007 el Sistema Nacional Integrado de Salud (SNIS) por la Ley N° 18.211, que entre otras cosas estableció un sistema de contribución forzosa (el FONASA) para financiar el sistema de salud, incluyendo a los prestadores públicos y mutuales. En particular la creación del SNIS permitió incrementar el número de personas cubiertas por el sistema de salud.

Tesis 3. El neodesarrollismo sustentó su legitimidad social en la consecución de avances socioeconómicos de carácter coyuntural que le garantizan al mismo tiempo amplio apoyo popular y respaldo por parte del capital.

El agotamiento del modelo neoliberal, que tuvo en Uruguay como punto de condensación la crisis económica y social de 2002, supuso un necesario viraje hacia un nuevo modelo que, aún garantizando las condiciones para la reproducción del capital en escala ampliada, moderó y/o neutralizó las aristas más regresivas del anterior: marginación social, pobreza, indigencia, desempleo, informalidad y bajos salarios.

Precisamente en ese aspecto radica el “éxito” del modelo socioeconómico impulsado por el FA en sus sucesivos gobiernos. El neodesarrollismo, sustentado en orientaciones macroeconómicas y medidas legislativas de diferente tipo (ver Tesis 1 y 2), ha posibilitado al mismo tiempo un gran dinamismo económico y una mejora en la situación socioeconómica de parte importante de los sectores populares de la sociedad uruguaya, que habían padecido las consecuencias sociales más negativas del ciclo neoliberal y que fueron la principal base de apoyo del FA.

Sobre la base de un contexto internacional favorable, caracterizado por una creciente demanda de materias primas en el mercado mundial (dinamizada fundamentalmente China) y una fuerte afluencia de capitales hacia los países en desarrollo, el modelo logró consolidar un importante crecimiento económico. La generación de condiciones macroeconómicas e institucionales tendientes a captar la afluencia de capitales transnacionales y a promover las inversiones locales, se tradujo en el ya mencionado aumento de la IED y en un incremento de la tasa de inversión anual que, medida a través del peso en el PBI de la formación bruta de capital, pasó de 17% en 2005 a 23% en 2012. Sobre esa base el PBI creció a tasas históricamente altas, de 5,6% anual entre 2005 y 2012, dinamizado fundamentalmente por sectores como las telecomunicaciones, la agricultura extensiva, la forestación, el comercio, la construcción y el transporte. Por su parte, las exportaciones se expandieron fuertemente, un 155% en ese período, alcanzando récords históricos en 2011 y 2012.

En contrapartida, y como resultado del conjunto de políticas sociales y medidas de carácter legislativo descritas en la Tesis 2, el modelo posibilitó un “efecto derrame” lo suficientemente significativo como para generar una mejora sustantiva en la situación socioeconómica de los sectores populares de Uruguay. Entre los principales logros en este sentido en el período 2005-2012 se destacan: la reducción de la pobreza y la indigencia (de 36% a 13% y de 4% a 0,5% respectivamente), el aumento en un 36% del salario real (que había padecido un deterioro progresivo desde 1970 hasta 2004) y del salario mínimo de \$2050 a \$7900, la reducción del desempleo hasta el mínimo histórico de 6%, y la formalización de los empleos que redujo la informalidad del 38% al 28% y el subempleo del 17% al 7%.

Estos elementos muestran que el período 2005-2012, pautado por un contexto económico internacional favorable para los países en desarrollo y un conjunto de políticas internas de estímulo a la inversión, constituyó un escenario más que favorable para la reproducción del capital, pero que al mismo tiempo dio espacio para una recuperación de los sectores más empobrecidos a través de políticas sociales y de recuperación salarial. Esta combinación es la que explica en buena medida la fuerte estabilidad social que viene caracterizando a los gobiernos del FA y su “versión” del modelo neodesarrollista, que recoge por un lado la anuencia del sector empresarial nacional y transnacional que opera en Uruguay, y por otro un fuerte apoyo popular, otorgándole al FA la capacidad de mantener el consenso social en torno al modelo socioeconómico y político vigente.

Tesis 4. A pesar de los logros de los últimos siete años, el modelo neodesarrollista no modificó, sino que agudizó dos problemas estructurales centrales: la desigualdad y la dependencia.

No caben dudas acerca del dinamismo de la economía uruguaya en los últimos años, ni tampoco acerca de que ese dinamismo se tradujo en una mejora de la situación socioeconómica de buena parte de la sociedad uruguaya. Sin embargo, cabe preguntarse si esa mejora ocurrió en el marco de un proceso de modificación de las estructuras económicas y de poder de la sociedad, o si por el contrario, tendió a reproducirlas en el marco de un ciclo de recuperación económica.

El elemento característico de las economías latinoamericanas es su carácter dependiente y desigual. La dependencia resulta de la inserción subordinada de las economías periféricas en una estructura económica mundial dominada por las potencias centrales. Desde esta perspectiva, el subdesarrollo no puede comprenderse como una etapa hacia el desarrollo, sino como la consecuencia necesaria de un sistema económico mundial dominado por las economías centrales.

La dependencia se expresa en dos aspectos clave: una permanente transferencia de excedentes desde las economías periféricas a las centrales a través del intercambio desigual, el pago

de intereses de deuda externa y la transferencia de ganancias desde las filiales locales de las empresas extranjeras (según CEPAL -2012- la repatriación de utilidades en América Latina y el Caribe se multiplicó por cuatro entre 2000 y 2010, pasando de US\$ 20.000 a US\$ 80.000 millones); y un condicionamiento de la estructura productiva, generalmente primarizada y agroexportadora, en función de la división internacional del trabajo.

La desigualdad, por su parte, resulta de la esencia del modo de producción capitalista. Desde Marx sabemos que la necesidad del capital de expandirse en escala ampliada implica una extracción creciente de plusvalía, cuya consecuencia inevitable es la reproducción de la pobreza absoluta (desempleo, marginación, informalidad, salarios bajos, etcétera.) y/o de la pobreza relativa (concentración de la riqueza y desigualdad). Las economías dependientes, en tanto economías capitalistas, no escapan a esa tendencia; por el contrario en ellas la desigualdad se expresa de una manera más aguda. Según Marini (1973), el intercambio desigual que padecen las economías dependientes en el mercado mundial conduce a las burguesías locales a buscar un incremento de ganancias a través del incremento absoluto de la plusvalía y de la super-explotación del trabajo. Ello, sumado a estructuras de propiedad (fundamentalmente de la tierra) mucho más concentradas, configura un escenario de desigualdad y concentración de la riqueza mucho más acentuada en las economías periféricas. En este marco, América Latina sigue siendo el continente más desigual del planeta.

Uruguay, aún con sus particularidades, no escapa a los fenómenos de la dependencia y la desigualdad. El modelo neodesarrollista, si bien ha matizado algunas de sus peores consecuencias socioeconómicas (como el estancamiento y la pobreza absoluta), no ha afectado sus características fundamentales. El carácter dependiente no se ha modificado, aún en un contexto de crecimiento económico y precios internacionales favorables. En particular, el pago de intereses de la deuda externa sigue operando como mecanismo de transferencia de excedentes hacia los acreedores y limitando el espacio fiscal para impulsar políticas.

Por otra parte, lejos de atenuarse, se consolidó el carácter primarizado de la economía uruguaya, especializada en la producción de bienes agroindustriales de bajo valor agregado, que la ubica de manera subordinada en la división internacional del trabajo. El perfil de las exportaciones muestra que cerca del 70% de los productos son commodities de origen agropecuario o agroindustrial, encabezados por la soja, la carne bovina, el arroz, el trigo, derivados de la leche y pasta de celulosa. Mientras, las importaciones tienen un claro sesgo hacia bienes industriales de media a alta tecnología: autos y autopartes, teléfonos, insecticidas y máquinas automáticas (Uruguay XXI, 2013).

A su vez el conjunto de la economía atraviesa un claro proceso de extranjerización de la

propiedad y de la producción, fundamentalmente en el sector agroindustrial, que supone un creciente flujo de ganancias hacia el exterior. A nivel del control de la tierra entre 2000 y 2011 los propietarios uruguayos pasaron de 90% a 54% en el control de la superficie nacional, mientras las personas jurídicas (fundamentalmente sociedades anónimas) pasaron de 1% a 43%, apropiándose de 7 millones de hectáreas (DIEA, 2012). Además el proceso de extranjerización puede observarse en varios sectores agroindustriales como la agricultura de secano, el complejo forestal, el cárnico, el arrocerero y el de la cebada. Esto se expresa en la fuerte extranjerización de la estructura exportadora, en la que en 2012 de las diez principales empresas exportadoras, ocho fueron extranjeras (Uruguay XXI, 2013). A esto se suma la propiedad extranjera de la totalidad de la banca privada en Uruguay, lo que debe complementarse con el hecho de que en 2010 la banca extranjera era propietaria del 50% de los activos de la industria en Uruguay (CEPAL, 2012).

El otro componente del problema estructural del Uruguay es la desigualdad. Según Messina (2013) esta puede evaluarse de dos formas: (1) la distribución de la propiedad de los “activos” y los medios de producción (tierra, instalaciones, empresas, vivienda, acciones, etcétera.); y (2) la distribución de la riqueza generada en un período de tiempo dado entre las distintas clases sociales (la distribución funcional del ingreso), determinada en buena medida por la distribución de los medios de producción.

En relación al primer aspecto varios autores señalan que estos están mucho peor distribuidos que el ingreso (Amarante, Vigorito, Fernández, Pereira y Umpiérrez, 2012). Mientras en 2010 el índice de Gini para el ingreso de los hogares era de 0,42, el índice de Gini de los ingresos provenientes del capital era de 0,97. Sólo en el caso de la tierra en 2011 las 4200 explotaciones más grandes representaban el 9% del total y concentraban el 60% de la superficie agropecuaria (DIEA, 2012). También en el comercio minorista se observa un evidente proceso de concentración de la propiedad, aunque según Messina (2013) un solo grupo económico controla la mayoría de las acciones de las cadenas Disco, Devoto y Géant, mientras en 2012 la cadena Ta-Ta adquirió la cadena Multiahorro.

La distribución del ingreso por su parte, no parece mostrar modificaciones sustanciales en los últimos años. La proporción del ingreso apropiada por los sectores populares en Uruguay sufrió una fuerte caída durante el período neoliberal (1970-2004), durante el cual el salario real cayó a la mitad mientras el PBI/cápita aumentó más de un 50% (REDIU, 2010). Desde 2005, si bien se ha producido una recuperación de los niveles salariales aún se está lejos de compensar el deterioro padecido durante el período neoliberal. En 2010 más del 50% de los trabajadores ganaban menos de \$ 10.000/mes (ICD, 2011a), y la informalidad afectaba al 30% de los trabajadores.

Tampoco se han producido cambios significativos en la proporción del ingreso apropiado

por los sectores populares, manteniéndose entre 2006 y 2010 en el entorno del 40% (Notaro, 2011). Datos similares del ICD (2011b) muestran que mientras en el período 1998-2000 el peso de la masa salarial de obreros y empleados fue de 27% en promedio, en 2010 apenas había alcanzado el 23,5% mostrando una tímida recuperación respecto a los niveles posteriores a la crisis de 2002 (20,5%).

Hay que destacar que el índice de Gini para la distribución de los ingresos ha registrado un descenso entre 2005 y 2012 de 0,04 puntos (un 9%) (INE, 2013). Aún así, es preciso resaltar los alcances limitados de este indicador. Según Notaro (2011) los ingresos estimados a partir de la Encuesta Continua de Hogares (ECH), base del cálculo del Gini, no considera una proporción importante de los ingresos percibidos por el capital, que según cálculos del autor deberían ser entre un 600% y un 800% mayores a la estimación de la ECH, de forma que el índice de Gini subestima la concentración de los ingresos. A su vez, al no considerar los ingresos de no residentes (por ejemplo capitales extranjeros), el índice puede mostrar paradójicamente una reducción a medida que la economía se extranjeriza y concentra, tal como viene sucediendo en Uruguay.

Todos estos elementos dan cuenta de que el neodesarrollismo se constituyó como un nuevo modo de regulación del capitalismo en Uruguay, con un marco macroeconómico y normativo tendiente a favorecer la acumulación de capital, con la suma de políticas sociales compensatorias y una mayor intervención del estado en el mercado de trabajo, pero sin modificar las características estructurales de la formación social uruguaya. Se ha consolidado una economía con clara orientación agroexportadora, con intensos procesos de concentración y extranjerización de su aparato productivo, que tiende a perpetuar su inserción dependiente en la economía mundial. A su vez no se han producido avances que supongan la reducción del espacio del mercado como ordenador de las relaciones económicas, el cuestionamiento de la propiedad privada, y un mayor control popular de la economía. Por el contrario, aún en un contexto de mejora absoluta de la situación de amplios sectores de la población y de gran dinamismo económico, la tendencia ha sido a reproducir la desigualdad social, manteniendo casi inalterada la proporción de la riqueza que es apropiada por los sectores populares, y por tanto su situación relativa con respecto al capital.

Tesis 5. En el plano de la conflictividad social, el neodesarrollismo marcó el fin del ciclo de luchas contra el neoliberalismo, abriendo paso al consenso liberal progresista e impidiendo configurar por el momento un nuevo ciclo de lucha.

Falero (2008) sostiene que el fin de un ciclo de luchas no significa la inexistencia de conflictos, sino la incapacidad coyuntural para la conformación de nuevas expresiones sociales con capacidad de disputar hegemonía. El neodesarrollismo en el plano social ha implicado el cierre del ciclo de luchas contra el neoliberalismo, abriendo una nueva etapa que Falero caracteriza como de

tránsito hacia un *consenso económico liberal progresista*.

El ciclo de lucha contra el neoliberalismo estuvo marcado por la resistencia a la privatización de las empresas públicas, donde el recurso de la recolección de firmas y la consulta popular fueron el repertorio de acción del campo popular. En el neodesarrollismo ese repertorio ha sido apropiado por la derecha para llevar adelante una agenda regresiva en términos de derechos humanos (re-penalizar el aborto, bajar la edad de imputabilidad) aunque también se han generado nuevos formatos de consulta popular, como las que en varios departamentos del país se llevan adelante contra la megaminería. El punto de inflexión en cuanto a la puesta en marcha de mecanismos de consulta popular lo marca sin duda el malogrado plebiscito para anular por vía constitucional algunos artículos de la ley de caducidad, que consagró la impunidad de las violaciones a los derechos humanos de la dictadura militar.

Esta paz social en la que ha vivido el neodesarrollismo puede explicarse por dos grupos de razones: (1) el FA es la expresión política de los sujetos populares que protagonizaron los últimos ciclos de lucha y por ende mantiene una clara hegemonía entre las organizaciones del campo popular; y (2) las mejoras en las condiciones de vida de los trabajadores dadas por el nuevo modo de regulación colocan al modelo como superador de la etapa neoliberal reforzando su legitimidad (el “daño menor” frente al “malo conocido”).

Este momento de cierre de un ciclo de luchas y transición hacia otro, con la particularidad de que la fuerza política que ocupó la centralidad del ciclo de luchas anterior ahora se encuentra en el gobierno, está caracterizado por la dispersión, la fragmentación y la confusión de los conflictos. La dispersión responde a la dificultad de realizar una síntesis política que permita una visión global del estado de situación; la fragmentación tiene que ver con una compartimentación de las luchas por la debilidad de los canales vinculantes entre las diferentes organizaciones del campo popular; y por último la confusión, propia de una etapa en la cual no está del todo claro cual debe ser el norte de la protesta: contra el estado, el gobierno o la economía.

Tesis 6. Los conflictos sociales que se dan en el marco del neodesarrollismo responden a la lógica dual de la acumulación capitalista: reproducción ampliada y acumulación por desposesión.

Los incipientes conflictos sociales en el neodesarrollismo se pueden analizar a la luz de la lógica dual de acumulación de capital que presentamos al comienzo del artículo (Harvey, 2007): reproducción ampliada y acumulación por desposesión.

Los conflictos en torno a la reproducción ampliada, aquellos que cuestionan la extracción de plusvalía, han sido más esporádicos que estructurales en el marco del neodesarrollismo, relacionado

fundamentalmente con la mejora en la situación de los sectores populares (Tesis 3) y con la hegemonía relativa que mantiene el FA sobre las principales organizaciones populares (Tesis 5). Sin embargo la crisis del capitalismo en las economías centrales y sus coletazos en las periféricas empiezan a interpelar la estrategia de crecimiento económico con crecimiento del salario real y políticas sociales compensatorias, lo que se observa en niveles crecientes de conflictividad entre el movimiento sindical y los empresarios, que con cada vez mayor énfasis reclaman des-indexación salarial (no ajustar por inflación) y congelación del gasto público.

Es importante tomar nota del rol del estado, particularmente del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), que ha priorizado el mantenimiento de las metas inflacionarias del poder ejecutivo, sobre las cuales está anclado el mecanismo de reajuste salarial de trabajadores y jubilados. Un ejemplo emblemático de esta agenda, es lo sucedido en la ronda de consejos de salarios en 2012 en el rubro de la bebida, donde el MEF no avaló un acuerdo de incremento salarial entre el sindicato y la patronal porque ponía en riesgo la meta inflacionaria.

En este eje de disputas el actor de los conflictos es el trabajador formal sindicalizado. Uno de los datos más fuertes del período ha sido la multiplicación por tres de la cantidad de trabajadores sindicalizados y el descenso relativo de la conflictividad sindical. Una de las lecturas posibles es que dentro de la agenda sindical la lógica institucionalizada (negociación en los consejos de salarios) ha absorbido la mayor parte de la actividad militante.

El otro eje de conflictividad, el de la acumulación por desposesión, ha presentado mayor dinamismo durante el neodesarrollismo. Una serie de conflictos sociales han puesto en el tapete la discusión en torno a la apertura de nuevas esferas de la economía para la valorización del capital. Desde el año 2005 se registraron movilizaciones en las que se reclamaba el cumplimiento de la reforma constitucional del agua de 2004 y contra la instalación de la planta de celulosa de Botnia en Fray Bentos. En ambos casos y por diferentes motivos, la visibilidad pública de estos reclamos se minimizó hasta su desaparición como problemas de la agenda pública.

Sin embargo, otros temas emergerían y se instalarían en la agenda pública. La minería a cielo abierto con la instalación de Aratirí en la zona de Cerro Chato y Valentines, la instalación de un puerto de aguas profundas en la costa oceánica de Rocha y la ampliación del puerto de La Paloma para convertirlo en una terminal forestal, han propiciado debates públicos que atraviesan la agenda del neodesarrollismo y llaman la atención sobre algunas consecuencias de la acumulación por desposesión.

Otros conflictos se mantienen en general silenciosos, no logran irrumpir en la agenda pública, sin embargo existen y persisten. Uno de ellos tiene que ver con la lucha por el acceso a la tierra para los asalariados y productores familiares. La transformación en la estructura agraria que

se ha procesado en el país en los albores del nuevo siglo los ha excluido del acceso a este recurso fundamental no sólo para la producción sino también para su reproducción social. En el mismo sentido, podemos ubicar los episódicos reclamos y posicionamientos críticos contra el avance del agronegocio forestal y sojero que también han caracterizado este período.

Una de las voces que recientemente se han posicionado sobre los impactos sociales de estas transformaciones productivas ha sido la Comisión Nacional de Fomento Rural (CNFR), organización gremial de segundo grado que reúne a organizaciones de base de productores familiares. En un documento de propuestas políticas la CNFR (2011) plantea la existencia conflictiva de dos modelos enfrentados: el del agronegocio y el de la agricultura familiar, y reclama la intervención estatal para contener al primero y defender al segundo. Otras de las voces de alerta han venido desde el sector apícola, uno de los sectores que ha recibido en mayor medida las externalidades de la intensificación agrícola, sobretudo por el impacto ambiental por el uso masivo de plaguicidas, principalmente en la zona litoral asociado al cultivo de soja (Ríos, Zaldúa, Cupeiro, 2010).

Poco se ha explorado a su vez sobre los silencios, sobre la voz de los excluidos del proceso de expansión del capital. Como ha planteado Zibechi (2012) “el silencio de los afectados es una construcción social de una sociedad que parece poco preparada para exigir y hacer respetar derechos”. Sin embargo, también operan los beneficios coyunturales que genera la acumulación por desposesión para ciertos actores, en clave de puestos de trabajo y salarios, en comparación con las oportunidades que “ofrece” en esos territorios la estancia ganadera tradicional.

En todos estos casos quienes han llevado adelante estos conflictos han sido mayoritariamente sujetos no tradicionales, o sea, no han sido trabajadores formales sindicalizados sino pobladores locales, trabajadores altamente precarizados, cuentapropistas y pequeños empresarios, entre otros.

A modo de cierre. La etapa y los desafíos del movimiento popular.

Uno de elementos que se desprende del análisis en las tesis precedentes es la necesidad de cuestionar la afirmación de que el neodesarrollismo es una *etapa necesaria* en el tránsito hacia el socialismo. Como sostiene Mazzeo (2012) esta idea de *etapa* esta absolutamente fetichizada en muchos de los análisis políticos que se realizan desde la izquierda. La etapa no aparece como un instrumento para comprender mejor la forma de acción política necesaria en un momento histórico dado, sino como el espacio previsto a transitar desde una perspectiva determinista de la historia. A su vez entre los marxismos mecanicistas, esta noción de etapa, se emparenta hasta la confusión con

la idea (también fetichizada) de desarrollo de las fuerzas productivas. En Uruguay podemos identificar esta forma de conceptualizar el neodesarrollismo en las palabras del Presidente José Mujica:

Hemos aprendido a lo largo de muchos años (...) que el advenimiento de sociedades mejores requiere como presupuesto básico y mínimo sociedades decentes del punto de vista económico, que por lo tanto tienen que desarrollar al máximo en esta etapa las fuerzas productivas y masificación del conocimiento y de la cultura. Con eso solo no va a haber condiciones para una sociedad mejor, además hace falta la organización política definida de la gente, pero sin eso previamente no se crea ninguna sociedad mejor. Y para mí la historia contemporánea lo enseña. Entonces le tengo que decir a los trabajadores que estamos en esta etapa. Algunos le dicen acumulación de fuerzas. Es más que acumulación de fuerzas. Es mucho más. Es acumulación de desarrollo en profundidad, de consciencia colectiva y de inclusión. No se puede crear una sociedad mejor con la masiva ignorancia popular que todavía existe en el seno de nuestro pueblo(...)³ (Mujica, 2012)

La noción fetichizada del desarrollo de las fuerzas productivas proviene de concebir este concepto hermanado al desarrollo capitalista. Suele concluir que si el capitalismo no agotó sus fuerzas creativas (o destructivas) no habrá nueva sociedad, y no concibe como desafío la construcción en su interior del conocimiento, los medios técnicos y la capacidad humana para construir las bases materiales de una sociedad centrada en la vida humana.

Esta noción genera en concreto la idea de que el avance del agronegocio, de la megaminería a cielo abierto y otros megaemprendimientos en manos del capital son una etapa necesaria y favorable a los intereses populares. Es propio de la moralización de las nociones de modernización y progreso como aspectos buenos en sí mismos. Esta concepción ve en el capitalismo el mejor ordenador de la economía, que llegado el momento podremos socializar, sin trastocar sus bases tecnológicas. En la etapa que transcurre hay que crecer económicamente y educar al pueblo, ya que la etapa socialista ocurrirá cuando las “fuerzas productivas maduren”... y caigan del árbol.

Esta concepción conlleva al menos cuatro efectos para la militancia de izquierda: (1) confusión y crisis identitaria de una parte de los militantes socialistas que se ven multiplicando la fuerza del enemigo de clase como tarea política definida y que son llamados a defender acciones que rechazaron históricamente; (2) sensación de tarea cumplida en aquellos que lo único que hacen es observar y aplaudir como el capital engorda sus arcas, mientras sólo se disputan migajas; (3) descreimiento en las fuerzas propias, en el poder histórico de la voluntad humana, muy cercano a la derrota que propinara el “fin de la historia”, que legitima al capital como organizador de la sociedad porque “no podemos hacerlo distinto ni mejor”; y (4) empobrecimiento intelectual y político en la medida que no estimula la creatividad político-organizativa frente a los desafíos de la acumulación de fuerzas en los tiempos que corren.

Para desentrañar la noción de etapa puesta en juego cabe preguntarse ¿Cuál es la duración prevista de esta etapa? ¿Cuándo se considerará suficiente el crecimiento material o la madurez de las fuerzas productivas? ¿Importa el destino de ese crecimiento material? ¿Cuándo se considera educado al pueblo para transitar al socialismo? ¿Quién determina esos momentos? ¿Cuál es la alianza que impulsa esta etapa y cuál configura la siguiente?

La disyuntiva para el movimiento popular uruguayo es que si asume como tarea militante sostener este neodesarrollismo, no generará condiciones para consolidar otro modelo en disputa. Es imperioso entonces comprender las contradicciones fundamentales del neodesarrollismo como modelo y sus problemas estructurales, criticando desde la raíz los clichés de la etapa y del desarrollo de las fuerzas productivas, para que el movimiento popular, cuyo imaginario aun sigue marcado por la necesidad de optar entre la restauración neoliberal y el neodesarrollismo progresista, pueda pasar a la ofensiva y recuperar protagonismo en el devenir social, político y económico del Uruguay, colocando como desafío histórico la necesidad de construir una sociedad de iguales. Porque en definitiva, y parafraseando al filósofo nacido en Tréveris, seguimos convencidos que los hombres somos los protagonistas de la historia en condiciones que no elegimos.

Referencias

Amarante, Verónica; Vigorito, Andrea; Fernández, Amparo; Pereira, Gustavo; Umpiérrez, Alejandra (2012) *La distribución de la riqueza en Uruguay: elementos para su análisis*. Montevideo, CSIC-Universidad de la República. Recuperado el 17 de Abril de <http://www.iecon.ccee.edu.uy/la-distribucion-de-la-riqueza-en-uruguay-elementos-para-el-debate/publicacion/308/es/>

BCU (2013) *Cuentas Nacionales*. Recuperado el 17 de Abril de <http://www.bcu.gub.uy/>

CEPAL (2012) *La inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile, División de Desarrollo Productivo y Empresarial de la CEPAL. Recuperado el 17 de Abril de <http://www.eclac.org/>

CNFR (2011) *Propuesta de políticas públicas diferenciadas para el desarrollo de la Agricultura Familiar*. Montevideo. Recuperado el 12 de Febrero de 2013 de www.cnfr.org.uy

DGI (2011) *Gasto Tributario en Uruguay. Hacia su inclusión en el presupuesto y rendición de*

cuentas. Montevideo, Dirección General Impositiva. Recuperado el 12 de Febrero de 2013 de www.dgi.gub.uy

DIEA (2012) *Censo General Agropecuario 2011; recuentos preliminares*. Montevideo, Ministerio de Ganadería Agricultura y Pesca. Recuperado el 15 de Marzo de 2013 de <http://www.mgap.gub.uy/>

El País 1/4/2013. *La inversión en energía eólica será por US\$ 2.000:.*

Falero, Alfredo (2008) *Las batallas por la subjetividad: luchas sociales y construcción de derechos en Uruguay. Una aproximación desde la teoría sociológica*. Montevideo, CSIC-Universidad de la República.

Harvey, David (1998) *La condición de la posmodernidad: investigación sobre los orígenes del cambio cultural*. Buenos Aires, Amorrortu.

Harvey, David (2007) *El nuevo imperialismo*. Madrid, Akal.

INE (2013) *Estimación de la pobreza por el método del ingreso*. Montevideo, Instituto Nacional de Estadística. Recuperado el 17 de Abril de <http://www.ine.gub.uy/>

INE (2005-2012) *Anuarios estadísticos*. Montevideo, Instituto Nacional de Estadística. Recuperado el 18 de Abril de 2013 <http://www.ine.gub.uy/>

ICD (2011a) *Los diezmilpesistas en 2010*. Montevideo, Instituto Cuesta Duarte. Recuperado el 18 de Abril de 2013 <http://www.cuestaduarte.org.uy/>

ICD (2011b) *La masa salarial 1998-2010*. Montevideo, Instituto Cuesta Duarte. Recuperado el 18 de Abril de 2013 <http://www.cuestaduarte.org.uy/>

Mañan, Oscar (2013) *Uruguay y su utopía progresista: una sociedad más justa con burguesías subsidiadas*. Inédito.

Marini, Ruy Mauro (1973) *Dialéctica de la dependencia*. México, Ediciones Era.

Marx, Karl (2010) [1872]. *El Capital. Tomo I. El proceso de producción de capital. Cap. 24.* Buenos Aires, Siglo XXI.

Mazzeo, Nestor (2012) *El fetichismo de la etapa*. Herramienta web 11. Recuperado el 15 de Marzo de 2013 de <http://www.herramienta.com.ar/herramienta-web-11/el-fetichismo-de-la-etapa>

Messina, Pablo (2013) Apuntes sobre el problema distributivo. *Cuadernos del Centro*, 5. Centro de Estudios y Formación Sindical José de Elía. SUNCA. N°5.

Mujica, José (2012) Disertación en la sede del PITCNT, diciembre de 2012. Recuperado el 15 de Abril de 2013 de <http://www.presidencia.gub.uy/>

Notaro, Jorge (2011) *La distribución social del ingreso y la riqueza en Uruguay; diagnóstico y propuestas*. Recuperado el 18 de Abril de 2013 de http://jorgenotaro.com/revista_redistribucion_ingreso.html

Uruguay XXI (2012) *Inversión Extranjera Directa en Uruguay*. URUGUAY XXI Instituto de Promoción de Inversiones y Exportaciones, Montevideo. Recuperado el 16 de Abril de <http://www.uruguayxxi.gub.uy/>

Uruguay XXI (2013) *Informe de comercio exterior de Uruguay Febrero 2013*. URUGUAY XXI Instituto de Promoción de Inversiones y Exportaciones, Montevideo. Recuperado el 17 de Abril de <http://www.uruguayxxi.gub.uy/>

REDIU (2010) *La torta y sus migajas*. Montevideo, Trilce.

Ríos, Mariana; Zaldúa, Natalia y Cupeiro, Sabrina (2010) *Evaluación participativa de plaguicidas en el sitio RAMSAR, Parque Nacional Esteros de Farrapos e Islas del Río Uruguay*. Montevideo, Vida Silvestre Uruguay-EGP-UICN.

Zibechi, Raúl (2012) *El silencio de los inocentes*. Brecha, 13/I/2012.